

УДК 342.533(477)

---

*Н. С. Погребняк*, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

### **Аналітично-функціональна складова конституційно-правового статусу апарату Верховної Ради України (проблеми та перспективи)**

---

*Стаття присвячена дослідженню реалізації аналітичної функції апаратом парламенту в процесі вдосконалення його конституційно-правового статусу з використанням прикладних знань аналітичної філософії, зроблено аналіз аналітичного забезпечення законотворчої діяльності парламенту. Сформульовані концептуальні положення, обґрунтовані нові рекомендації і висновки відносно досліджуваних питань.*

**Ключові слова:** *аналітична функція, статус, апарат, парламент, Верховна Рада України.*

Актуальний процес реформування конституційно-правового статусу органів публічної влади в контексті демократичних перетворень обумовлює перегляд арсеналу методологічної бази осмислення соціальної і правової дійсності, унаслідок чого на новий рівень має вийти дослідницька й нормотворча (тобто практична) діяльність [2, с. 13]. Інтенсивний розвиток інформаційної системи перехідного періоду України, як і більшості інших країн, спонукає теоретиків-конституціоналістів та практиків державного будівництва пропонувати шляхи вирішення проблем злагодженості соціальних інтересів у сфері законотвор-

чості та прогнозування криміногенних наслідків майбутніх законів. Особлива роль у своєчасній підготовці парламентом недвозначних і виконуваних законів належить його апарату, на який у цьому аспекті, зокрема, покладається реалізація аналітичної функції. Вона є однією з функцій у системі функцій Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат) і водночас складовою загальної системи конституційно-правового статусу досліджуваної інституції.

Дослідницька робота аналітичних колективів з метою підготовки об'єктивного якісного і змістовного матеріалу, який стане базою врегулювання певного виду суспільних відносин, має проводитися на основі практичного інструментарію правової герменевтики. Застосовуючи аналогію до структури процесу пізнання в діяльності юриста [9, с. 295], слід відмітити, що мисленнєва пізнавальна діяльність дослідника крім гносеологічних прийомів включає і процеси розуміння, інтерпретації і пояснення. У сукупності всіх цих процесів дослідник набуває знання про суть досліджуваного предмета, що дає підстави парламентарям виявити аксіологічну (моральну і ціннісну) значимість аналізованого явища для прийняття об'єктивно виваженого рішення.

На нашу думку, дослідник у своїй діяльності має орієнтуватися на імперативи аналітичної філософії: прагнення розглядати й розв'язувати проблеми через філософський аналіз мови (лінгвістичний поворот); активне використання методів і засобів сучасної логіки, зв'язок із точною філософською термінологією; високі вимоги ясності та чіткості аргументації [18, с. 23]. Актуальною і нині залишається пропозиція Ф. Бекона про доповнення стандартного курсу логіки для юристів розділом герменевтики понять права [16, с. 8]. Характерною особливістю ефективної організації соціуму є ускладнення мисленнєвої роботи, що вимагає нових стратегій мислення науковців і практиків, упровадження нових методологічних підходів, поглиблено-го опанування основ методології у вищих навчальних закладах [6, с. 121–122].

Проблема реалізації аналітичної функції Апаратом пов'язана з низкою загальних чинників ускладнення процесу аналітичного забезпечення державної політики: неточність і неповнота

інформації; обмеження часу прийняття відповідних державно-управлінських рішень; необхідність урахування багатьох критеріїв при прийнятті управлінських рішень; відсутність належної культури використання аналітичних матеріалів; неузгодженість між основними напрямками реалізації політики та їх правовим забезпеченням, відсутність наукового підходу визначення пріоритетів законодавчої діяльності; неналежне правове закріплення основ наукової експертизи [12, с. 14].

Проблема аналітичного забезпечення колегіального (законодавчого) органу є предметом аналізу вітчизняних і зарубіжних науковців та практиків, таких як П. Ю. Конотопов [7], Ю. В. Курносів [7], О. І. Селіванов [15], О. В. Сафронова [13], І. Здзеба [17], Д. О. Козлов [4; 5], Т. А. Мурашкіна [10], У. Х. Робінсон [1], М. Швец [17] та ін. На вдосконалення організації і діяльності Верховної Ради України шляхом реорганізації її Апарату в напрямі посилення, зокрема, аналітичної, інформаційної функцій ще у 90-ті рр. ХХ ст. у дисертаційному дослідженні звертала увагу А. С. Олійник та пропонувала створення у складі Інституту законодавства офіційної юридичної служби з питань підготовки та узгодження у процесі підготовки законопроектів [11, с. 8–9].

Метою цього дослідження є аналіз стану реалізації аналітичної функції апаратом парламенту та виявлення тенденцій її розвитку, виявлення проблем функціонування допоміжної інституції колегіального органу в цьому аспекті та надання практичних рекомендацій їх вирішення. Для досягнення мети визначені завдання: виявити недоліки в моделі організації аналітичної діяльності вітчизняного Апарату; надати порівняльно-правову характеристику організації і діяльності аналітичних служб парламентів зарубіжних країн; визначити закономірності та орієнтири осучаснення аналітичної складової конституційно-правового статусу Апарату.

Дослідники аналітичного забезпечення парламентів зарубіжних країн відмічають, що аналітичні служби можуть діяти як відокремлено, так і входити до складу апарату законодавчого органу. У ряді країн (США, Канада, Німеччина, Іспанія та ін.) до структури апарату парламенту входять окремі підрозділи –

аналітичні служби парламенту. Їх склад та чисельність можуть значно різнитися. Наприклад, Дослідницька служба Конгресу США (КДС) складається з п'яти управлінь і шести відділів [10] і налічує 700 працівників, із яких 400 виконують аналітичні, експертні функції. Спеціальне управління наукових служб в Апараті німецького Бундестагу включає 12 аналітичних відділів (60–70 осіб). Самостійне Управління аналітичних досліджень існує в Апараті Палати громад парламенту Канади [4, с. 23]. А. Г. Гуринович відмічає, що в апаратах Національних Зборів парламенту Франції, Конгресу депутатів Генеральних кортесів Іспанії аналітичні функції реалізують самостійні служби досліджень та документації, до складу яких входять й інші підрозділи. Парламентська дослідницька служба працює в Національній раді парламенту Австрії, Бюро аналізів і експертиз – у польському Сеймі, Європейський центр парламентських досліджень і документації (ЕСPRD) – у Європарламенті [10, с. 244]. ЕСPRD є спільним органом Європарламенту та Парламентської Асамблеї Ради Європи. Включає представників більш ніж сімдесяти парламентських зборів, у тому числі і від України [10]. На думку заступника директора КДС США У. Х. Робінсона, на високому рівні розвитку дослідницьких служб законодавча влада може стати не тільки інформованою, а й незалежною [1, с. 48].

Сучасні дослідники все більше уваги звертають на прогресивне значення аналітичного забезпечення комітетів парламенту. Так, Д. О. Козлов акцентує увагу на прикріпленні до кожного комітету парламентів основних країн – членів Євросоюзу мінімум по три дослідники. Штат аналітичної служби, на думку автора, повинен становити не менше 100 працівників у сфері підготовки законопроектів у різних галузях науки [5, с. 162].

Науково-технічний прогрес і поглиблення спеціалізації виробництва та управління викликали у 80-х рр. підвищений інтерес до ролі спеціалістів-консультантів. На нашу думку, можна виокремити певні моделі штату консультантів при парламентах деяких зарубіжних країн. До першої належать держави з прикріпленням на постійній основі до парламентських

дослідницьких центрів, рахункових палат, комітетів, інших органів (наприклад, США). Друга модель включає країни з можливістю разового залучення консультантів, здатних надати пораду з раптово виниклих проблем, проблем місцевого характеру тощо (наприклад, Великобританія). Дослідники виділяють дві основні сфери спеціалізації консультантів: політичну (з проблем взаємовідносин з державними органами) і технічну (зі знаннями механізму роботи уряду) [1, с. 53–54].

На думку Д. О. Козлова, зміст аналітичної роботи зводиться до приведення розрізнених відомостей у логічно обґрунтовану систему залежностей (просторово-часових, причинно-наслідкових та ін.), які дають змогу дати правильну оцінку як усієї сукупності фактів, так і кожному з них окремо. Цей процес включає ряд стадій: систематизація фактів; виявлення ключових моментів; побудова припущень, що пояснюють основні факти; отримання при необхідності додаткових даних; оформлення висновків та їх перевірка на підставі інших фактів [4, с. 8]. Загальний зміст аналітичної функції Апарату зводиться до такого: «здійснення аналізу практики застосування чинного законодавства з метою його вдосконалення та сприяння реалізації функції парламентського контролю Верховною Радою України та її органами; розробка на основі аналізу практики застосування законодавства України прогнозів розвитку його відповідних галузей» [8, с. 127]. Зміст аналітичної діяльності апарату парламенту конкретизується у наборі різних елементів (моніторинг, планування та прогнозування і т. д.). Труднощі транзитивного шляху громадянського суспільства України в напрямі орієнтації на кращий досвід вимагають потужної дослідницької служби на рівні парламенту і комітетів, а також залучення на конкурсній договірній основі провідних наукових установ та окремих професіоналів-спеціалістів до участі у законотворчому процесі, утворення спеціалізованих експертних майданчиків у складі фахівців з різних галузей науки та сфер суспільного життя.

Проблема забезпечення зворотного зв'язку в системі «парламент – громадянське суспільство» досить ефективно розв'язується більшістю штатів США. Дж. Комер, С. Вайсерт

відмічають активізацію незалежних дослідницьких організацій зі щорічного оцінювання та оприлюднення результатів ефективності депутатів законодавчих зборів, що є предметом обговорення суспільства [10, с. 244]. Утім Закон України від 13 січня 2011 р. за № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» містить обмеження відносно отримання інформації, зокрема, шляхом аналітичної обробки даних. Це пов'язано з проблемою неконтрольованої доступності інформації про парламент. У добу нестримного росту потенціалу новітніх технологій деякі зарубіжні парламенти обмежують доступ до інформації з метою забезпечення ефективності діяльності легіслатури.

Більшість українських законодавців (80 %) вважають корисною або дуже корисною аналітичну, інформаційну підтримку науково-дослідними установами. Одним із найбільш пріоритетних напрямів міжнародної технічної допомоги, на їх думку, є методологія проведення аналітичних досліджень (52,9%) [14, с. 49].

Для повноцінної аналітичної діяльності необхідні не лише власні бази даних з проблемних питань, а й комп'ютерні моделі. Багатофункціональна комп'ютеризована система інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності парламенту, утворена спільними зусиллями фахівців, підрозділів парламенту України, Національної академії наук України, Національної академії правових наук України, КДС США, інших учасників проекту [17, с. 39–40], перебуває у віданні Управління комп'ютеризованих систем Апарату. Цей вид діяльності є основним і для Інформаційного, Головного науково-експертного управліннь Апарату та Інституту законодавства, Національної парламентської бібліотеки. Крім того, функції інформаційно-аналітичного характеру можуть також надаватися Управлінням кадрів, Управлінням по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування, Відділом з питань звернень громадян та Відділом контролю. Як зауважує В. Горовий, інформаційно-аналітичне забезпечення Верховної Ради є одним з напрямів і Служби інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади (СІАЗ) [3].

Отже, де-факто відсутній розподіл інформаційної та аналітичної функцій у силу відсутності відповідних самостійних відокремлених підрозділів у структурі Апарату, а це не узгоджується із загальною теорією функціональної організації певного явища. Адже інформаційний та аналітичний вектори – це два різних, хоча і взаємопов'язаних напрями у системі функцій допоміжної інституції легіслатури. Слід ураховувати, що інформація з першоджерела є первинною, натомість документи аналітичної діяльності мають вторинний характер.

Досягнуті завдання та методологічна база дослідження дозволили сформулювати ряд висновків і рекомендацій.

1. Забезпечення законодавчої діяльності парламенту України в аспекті реалізації Апаратом аналітичної функції відтворює послідовний процес інтеграційної правотворчості. Виходячи з аксіоми гармонізації національної правової системи з іншими правовими системами, вона зближується з англо-американським правом, у рамках якого існує досить розвинений інститут дослідницької служби.

2. Складність державотворчих перетворень в умовах реформування національної правової системи спонукає до комплексного її осучаснення на основі введення курсу поглибленого вивчення основ методології у вищих навчальних закладах, застосування науково-методологічного підходу в організації аналітичної діяльності.

3. Загальний порядок реалізації аналітичної функції апаратами парламентів зарубіжних держав можна звести до таких складових: 1) утворення аналітичних служб у складі апарату колегіального органу; 2) автономна організація дослідницьких служб; 3) залучення на договірній основі фахівців у різних галузях науки; 4) забезпечення зворотного зв'язку в системі «парламент – громадянське суспільство».

4. Організація дослідницької служби Апарату на основі бездоганного правового механізму та новітніх комунікаційних технологій сприятиме прозорості законотворчого процесу та скороченню часу на прийняття майбутніх виконуваних законів, легітимності законодавчої влади та стабільності правової системи, безпечному розвитку держави.

5. Зміст аналітичного забезпечення законотворчої діяльності зводиться до комплексної обґрунтованої систематизації розрізних відомостей (фактів) про суспільно-політичні явища.

6. Проблема системного аналітичного забезпечення механізму законотворчої діяльності в умовах участі нашої держави у глобальному інформаційному просторі має вирішуватися на основі пріоритетності науково-технічного та інноваційного розвитку держави, державної підтримки та комерціалізації наукових проєктів. Це сприятиме оперативному аналітичному забезпеченню учасників законотворчого процесу.

7. Прийняття Закону України «Про аналітичну діяльність» та утворення дослідницької служби в системі організації допоміжної служби парламенту сприятиме прийняттю об'єктивних науково обґрунтованих рішень.

Перспективою подальших науково-теоретичних досліджень може бути: детальний аналіз реалізації аналітичної функції структурними підрозділами Апарату; аналіз проблемних аспектів реалізації пов'язаних з аналітичною функцією інформаційної, комунікаційної та матеріально-технічної функцій; аналіз проблем моніторингу законодавства та правозастосовної практики; політичне прогнозування, планування та програмування.

#### Список використаних джерел

1. Аппарат зарубежных парламентов: законодательное обеспечение его структуры и основных направлений деятельности [Текст] (информ.-аналит. обзор) / Информ.-аналит. упр. Аппарата Совета Федерации, Совет Федер. Собр. Рос. Федерации. – Серия: Основные проблемы социального развития России 24 // Аналит. вестн. – М., 1999. – № 20 (108). – 74 с.
2. Гетьман, І. В. Мисленнева діяльність у правовій герменевтиці як квінтесенція процесу адаптації законодавства України до європейського права [Текст] / І. В. Гетьман // Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. ун-т «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого», 2012. – Вип. 121.
3. Горовий, В. Служба інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського (1992–2006): етапи становлення [Електронний ресурс] / Валерій Горовий. – Режим доступу: <http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/AU-1-6-2006/05.pdf>.



4. Козлов, Д. А. Информационно-аналитическое обеспечение законодательной деятельности в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Д. А. Козлов. – М., 2005. – 28 с.
5. Козлов, Д. А. Информационно-аналитическое обеспечение законодательной деятельности в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Козлов Денис Алексеевич. – Коломна, 2005.
6. Кунєв, Ю. Методологія дослідження державно-правових явищ як актуальна проблема [Текст] / Ю. Кунєв // Право України. – 2009. – № 11.
7. Курносов, Ю. В. Аналітика: методологія, технологія і організація інформаційно-аналітичної роботи [Текст] : монографія / Ю. В. Курносов, П. Ю. Конотопов. – М. : Русаки, 2004. – 550 с.
8. Лялюк, О. Ю. Структура, функції та організація роботи апарату Верховної Ради України [Текст] / О. Ю. Лялюк // Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко ; за ред. С. Г. Серьогіної ; М-во науки і освіти, молоді та спорту України, Нац. ун-т «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого». – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2011.
9. Михалкин, Н. В. Философия права [Текст] : учеб. пособие / Н. В. Михалкин, А. Н. Михалкин. – М. : Юрайт, 2011.
10. Мурашкіна, Т. А. Парламентські аналітичні служби в інформаційному забезпеченні законотворчого процесу [Текст] / Т. А. Мурашкіна // Наук. пр. Міжрегіон. Акад. упр. персоналом. – 2010. – Вип. 2 (25).
11. Олійник, А. С. Організаційно-правові питання забезпечення законодавчої діяльності в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. С. Олійник. – К., 1998.
12. Петренко, І. Експертно-аналітичне забезпечення державної політики в Україні: стан і перспективи розвитку [Текст] / Ігор Петренко // Віче. – 2011. – № 12/2011.
13. Сафронова, О. В. Исследовательская служба Конгресса США: история создания и анализ основных аспектов деятельности [Текст] : монография / О. В. Сафронова. – Н. Новгород : Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2002. – 244 с.
14. Сьоме опитування народних депутатів України [Текст] // Програма сприяння парламенту України. – К., 2012.
15. Теоретико-методологические основы системных информационно-аналитических исследований [Текст] : монография / под ред. А. И. Селиванова. – М. : ИПКГосслужбы, 2004. – 184 с.

16. Титов, В. Д. Историческое развитие философско-логических концепций языка права [Текст] : монография / В. Д. Титов, С. Э. Зархина. — Харьков : Финн, 2009.
17. Швець, М. Системна інформатизація законотворчого процесу: сучасність, зручність, прозорість [Текст] / М. Швець, І. Здзєба // Віче. — 2005. — № 3 (156).
18. Шрамко, Я. Що таке аналітична філософія [Текст] / Ярослав Шрамко // Філосо. думка. — 2011. — № 3.

*Стаття надійшла 10 лютого 2014 р.*

**Н. С. Погребняк**

**Аналитически-функциональная составляющая конституционно-правового статуса аппарата Верховной Рады Украины (проблемы и перспективы)**

*Статья посвящена исследованию реализации аналитической функции аппаратом парламента в процессе совершенствования его конституционно-правового статуса с использованием прикладных знаний аналитической философии, сделан критический анализ аналитического обеспечения законотворческой деятельности парламента. Сформулированы концептуальные положения, обоснованы новые рекомендации и выводы относительно исследованных вопросов.*

**Ключевые слова:** аналитическая функция, статус, аппарат, парламента, Верховная Рада Украины.

**N. S. Pogrebnyak**

**The analytical and functional component of the constitutional and legal status by the Verkhovna Rada apparatus (problems and prospects)**

*The article is devoted to the research of the realization of the analytical function by the Parliament apparatus under conditions of the improvement it constitutional and legal status with the use of the applied knowledge of the analytical philosophy; the critical analysis of the analytical providing of the lawmaking activity of the Parliament has been done.*

*The scientific novelty of the research is in the working out and further scientific research of the essence of the analytical function of the Verkhovna Rada apparatus (further Apparatus) and also in the determination of its*

*improvement tendency under conditions of the legal state standards introduction. The novelty of the research concretized, in particular, in scientific and theoretical positions, conclusions and proposals. First of all, the necessity of the Apparatus analytical function increasing has been marked due to the rapidity of the circulation turnover of the information flow in the civil society connected with the adaptation of the national legal system to the European legal space. It has been marked that providing of the legislative activity of the Parliament in the aspect of the realization by the Apparatus of the analytical function, reconstitutes adaptation process of the state – legislative system to the European space. Based on the axiom of the harmonization and unification of the national legal system with other legislative systems due to the influence on it of the European law, it converges with the anglo-american system of law. Taking into account, the complexity of the state transformations in the conditions of the national legislative system reformation, its complex modernization on the base of the introduction of the training course based on the methodology in higher educational establishments, using of the scientific-methodology approach to the analytical activity has been proposed. The comparative analysis of the general procedure for the realization of the analytical function by the Parliaments of the foreign countries has been conducted. The advantage of the Apparatus research service organization on the base of the sustainable legal mechanism and the latest communicational technology that will increase the transparency of the lawmaking process and reduction of the time for the adoption of the future implemented laws and the legitimacy of the legislative power and stability of the legislative system has been shown. The content of the analytical providing of the lawmaking activity which reduces to a reasonably comprehensive systematization of the disparate information (facts) on the social-political phenomenon has been determined. The solution of the problem of the providing of the system analytical mechanism of the Verkhovna Rada lawmaking process in the conditions of the Ukrainian participation in the global information society on the base of the priority of the scientific-technical and innovation development of the state has been proposed. This will contribute to the operative analytical providing of the members of the Parliament, their assistants-consultants, Apparatus specialists. The adoption of the Law of Ukraine «On the analytical Activity» and the formation of the research service in the system of the Parliament support system organization has been given special attention to.*

*The results received during this research can be used during the process of the study in teaching of such disciplines as «State building and Local Government in Ukraine», «State (Constitutional) Law of the Foreign Countries», «Constitutional Law of Ukraine», during teaching of the correspondent courses in the educational institutions of the legal directions. The article is intended for the specialists, practitioners, students and lecturers.*

**Keywords:** *analytical function, apparatus, Parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, European legal space.*